

УДК 342.53

**УЧРЕЖДЕНИЕ ДВУХПАЛАТНОЙ СТРУКТУРЫ ПАРЛАМЕНТА В УКРАИНЕ:
НЕОБХОДИМЫЕ УСЛОВИЯ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ****канд. юрид. наук Т.А. ФРАНЦУЗ-ЯКОВЕЦ****(Институт государства и права НАН Украины им. В.Н. Корецкого, Киев)**

Исследуются перспективы развития парламентаризма в Украине, возможность формирования двухпалатного парламента, позитивные и негативные стороны учреждения бикамерализма. Проводится анализ существующих мнений по поводу бикамерального парламента и отмечается, что этот вопрос является наиболее острым и дискуссионным в Украине. Акцентируется внимание на проблеме создания и деятельности высшего законодательного органа двухпалатной структуры. Сравнивается практика парламентаризма в зарубежных унитарных государствах и отмечается, что потенциал парламента как института законодательной власти зависит не от количества палат, а от политической системы и степени демократичности политического режима. На основании приведенных в статье данных делается вывод, что изменения структуры парламента в Украине должны быть продиктованы не политическими интересами, а уровнем готовности общества к таковым.

Введение. Согласно статье 75 Конституции Украины Верховная Рада Украины – это единственный орган законодательной власти в Украине [1]. Термин «единственный» исключает неясность и двусмысленность и не допускает мысли о том, что в системе государственных органов, кроме парламента, могут быть другие субъекты законодательной власти. Понятие общегосударственного представительского органа имеет большое значение и является центром конституционно-правового статуса парламента. Несмотря на огромное значение определения парламента как единственного законодательного органа, данное понятие не содержит характеристики парламента как представительского органа всего народа. Например, статья 94 Конституции Российской Федерации [2] указывает, что Федеральное Собрание – Парламент Российской Федерации – является представительским и законодательным органом Российской Федерации. Пробел в конституциональном понятии Верховной Рады Украины требует полного его заполнения интенсивной и конструктивной практической деятельностью Верховной Рады как общегосударственного представительского и законодательного органа. Именно такая деятельность способствует развитию и обогащению представительской функции парламента. Важным критерием, который определяет представительский государственный орган, является его социальное значение. Именно с целью законодательного регулирования общественных отношений народ избирает парламентарий. Главное призвание парламента – принятие законов, которые выражают волю народа, представляют народ и воплощают его интересы. Наиболее острым и дискуссионным вопросом для Украины является учреждение бикамерального парламента. Проблема создания и деятельности бикамерального законодательного органа находится в поле зрения современных исследователей истории украинского парламентаризма. Идея двухпалатности в Украине имеет своих явных сторонников и ярых противников. В первую очередь, данный конфликт основан на неясности определения принципов формирования и функционирования Палаты Регионов. Чтобы беспристрастно разобраться в этой проблеме, необходимо проанализировать историю вопроса, а также современный опыт парламентаризма.

Основная часть. В Украинской истории двухпалатность встречается в эпоху Запорожской Сечи. Самые важные вопросы военного и политического характера староста и посполитые казаки решали, руководясь принципом «двойного круга»: староста имел свой «круг», а казаки – свой. Конституция Украинского Гетманского Государства (апрель – ноябрь 1918 года) [3] предусматривала создание двухпалатной системы парламента: нижней палаты (600 депутатов, которые избирались населением) и верхней палаты (150 человек, треть которых назначались Главой государства, остальные – избирались регионально) [4, с. 33].

После провозглашения независимости Украины идея двухпалатного парламента также выдвигалась в проектах Конституций, представленных Конституционной комиссией, отдельными политическими партиями и рядом ученых на рассмотрение Верховной Рады Украины [4, с. 33 – 34]. В проекте Конституции Украины, который был подготовлен Конституционной комиссией и вынесен Верховной Радой Украины на всенародное обсуждение в июле 1992 года, предусматривалось создание Национального Собрания Украины как единственного органа законодательной власти в составе двух палат: Совета депутатов как юридически целого органа представительства всего народа Украины и Совета Послов как органа «территориального представительства» в Украине [5]. Аналогичная бикамеральная модель с некоторыми несущественными изменениями воплотилась в последнем проекте Конституции Украины в редакции от 18 февраля 1996 года. Проект был одобрен Конституционной комиссией 11 марта 1996 года и внесен в Верховную Раду Украины для его принятия. Отличительными чертами двухпалатного парламента были: учет европейского опыта бикамерализма; приспособление к специфике Украины как унитарного государства; неравноправие палат и дополнительная легитимность второй палаты обоснована

представительством территориальных интересов с одновременным ограничением власти, а также усовершенствование механизмов сдержек и противовесов в системе разделения власти.

Намерения Украины перейти к двухпалатной системе парламента были подтверждены и всеукраинским референдумом, проведенным в апреле 2000 года. Результаты референдума воплотились в проекте Закона Украины «О внесении изменений к Конституции Украины», который согласно Указу Президента Украины вынесен на всенародное обсуждение. Таким образом, сторонники бикамерализма получили мощный аргумент посредством прямого одобрения народа. Но за этим не последовало никакого конкретного проекта реформы. То есть реализация результатов референдума на практике столкнулась с вопросом целесообразности. Характерно, что дискуссия о необходимости внедрения бикамеральной структуры парламента открыта и проводится без «полутонов» согласно схеме «за» или «против». Сегодня бикамерализм очень часто ассоциируется с федерализацией страны по территориальному принципу и на основе этого происходит распределение сторонников и противников этого явления в Украине. Одним из ключевых вопросов является проблема распределения полномочий и сферы ответственности, что прямо зависит от формы республики и полномочий президента, парламента и правительства.

Сегодня в большинстве стран Европы учреждены различные виды бикамерализма, которые постоянно совершенствуются. Мировая практика свидетельствует в пользу учреждения двухпалатного парламента, так как именно такая форма парламента позволяет обрести баланс сосуществованию центра и регионов.

Для Украины учреждение двухпалатного парламента будет полезно с точки зрения следующих факторов: законодательный процесс парламента требует усовершенствования, так как часто «заходит в тупик»; вторая палата парламента может стать арбитром в политическом и законодательном процессе. Позитивным фактором при этом будет уменьшение числа обращений в Конституционный Суд Украины. Об этой тенденции свидетельствует опыт стран Европы, где число обращений к судебным органам минимальное, а процесс принятия законов максимально публичный и прозрачный; учреждение второй палаты институционально поспособствует усилению Верховной Рады Украины, формированию нового уровня культуры украинского парламентаризма.

Практика бикамерализма как исторического феномена свидетельствует о том, что двухпалатный парламент привносит элементы политической и парламентской стабилизации. То есть вторая палата ускоряет демократическое и политическое развитие государства.

Проблемой современного законодательного процесса в Украине является и низкое качество профессионального уровня депутатского корпуса. В законодательном органе явно не хватает достаточно компетентных депутатов, как следствие, Верховная Рада служит собственным, а не национальным интересам. Двухпалатная система способствует улучшению законодательной работы благодаря тому, что в обязанности второй палаты входит осуществление тщательной проверки часто поспешных решений первой палаты [6]. Нельзя не согласиться, что верхние палаты парламентов играют роль «фильтра» в законодательном процессе. Разделение парламента на две палаты способствует равносению законодательной власти, а многообразные чтения при принятии законов способствуют их большей обдуманности. Кроме того, рассматривая вопросы демократии, Лейпхарт считает двухпалатность признаком плюралистического общества, которое четко поделено по религиозным, идеологическим, языковым или расовым признакам и формирует отдельные общины. Именно такому обществу наиболее подходит модель консенсусной демократии [7, с. 136].

Украина принадлежит к группе многосегментных государств, главным риском которых является слабый уровень демократической и общественной консолидации. Правящая вертикаль нестабильна, гражданское общество как важный «институциональный предохранитель» неразвито. В этом случае именно двухпалатный парламент способен наиболее эффективно способствовать стабильности политического развития и прозрачности отношений между центром и регионами. Со временем бикамеральный парламент может объединить расколотое на классы общество. Отображение в законодательной деятельности региональных интересов и интересов общин может служить стабилизирующим фактором украинской государственности, способствовать реальному развитию регионов, повышению экономической стабильности как регионов, так и государства. Благодаря этому можно достичь более высокого уровня стабильности политической системы государства [8].

Характеристики двухпалатной системы парламента в основном определяются тремя параметрами: полномочиями каждой из палат, процедурами электорального формирования палат, а также пропорциональностью и адекватностью регионального представительства. Поэтому если речь идет о формировании второй палаты парламента Украины, необходимо четко определить сразу несколько позиций.

В научной литературе с точки зрения полномочий разделяют два типа верхних палат парламентов: сильные и слабые [9, с. 256]. Сильный бикамерализм, когда обе палаты имеют приблизительно одинаковые полномочия, более характерен для федеративных государств. Для унитарного государства более приемлема модель умеренного бикамерализма, которая практикуется в таких государствах, как Франция, Испания, Польша, Италия. В связи с этим структура украинского парламента могла бы базироваться на основе неравноправного бикамерализма. Принципы формирования второй палаты также важны. Современным парламентам известны «прямые» и «косвенные» выборы. Например, верхняя палата парламента Франции формируется коллегией избирателей сроком на девять лет. В коллегию избирателей входят члены Национального Собрания, нижней палаты французского парламента, региональных советов и муниципальных советов нижестоящего уровня.

Для Украины наиболее целесообразно применение общих прямых выборов при формировании палат парламента, так как именно этот путь наиболее демократичен и отвечает логике унитарного государства. В этом контексте необходимо определить систему, согласно которой будут проводиться выборы нижней палаты парламента. Классическая модель двухпалатности предусматривает существование верхней палаты территориального или регионального представительства и нижней палаты политического или индивидуального депутатского представительства. Фактически все исследователи бикамерализма соглашаются, что нижняя палата парламента должна избираться на основе пропорциональной системы. Число депутатов при этом может колебаться от 100 до 450 представителей.

Предлагаемые модели формирования верхней палаты и модели регионального представительства условно можно поделить на две. Согласно первой модели верхняя палата парламента может именоваться Сенатом и формироваться на основе мажоритарной избирательной системы. Количественный состав должен определяться исходя из административно-территориального устройства Украины равным представительством общин (непрямые выборы) и может насчитывать 70 – 90 депутатов. Составляющими формирования верхней палаты могут быть выборы сенаторов по мажоритарным округам (не менее трети). Нижняя палата Верховной Рады Украины (Национальное Собрание) должна формироваться согласно пропорциональной избирательной системе и выражать в законодательном органе волю народа, опосредованную политическими партиями и блоками. Количественный состав нижней палаты будет определяться функциями и может составлять до 300 депутатов [10].

Согласно второй предложенной модели верхняя палата парламента – это орган представителей территориальных общин. Верхняя палата создается по принципу представительства территориальных интересов. Основополагающая функция данной палаты – тактическое направление законодательных актов на реализацию общественно важных интересов, а также создания механизма противостояния политическому волюнтаризму отдельных политических сил, представляющих нижнюю палату парламента. В состав верхней палаты включаются экс-президенты страны. Исполнение функций палатами будет зависеть от принципов формирования верхней палаты, а количественный состав может колебаться от 81 до 140 сенаторов. В рамках этой модели были предложены следующие варианты регионального представительства верхней палаты: все субъекты административно-территориального строя Украины получают одинаковое (3 мандата) количество мест в верхней палате; по одному дополнительному месту в верхней палате получают субъекты с населением более двух миллионов, плюс на каждый дополнительный миллион еще по одному представителю; по одному дополнительному представителю получают субъекты с населением более полтора миллиона; по два дополнительных места – с населением более двух миллионов. Верхние палаты согласно данной модели могут избираться на основе прямой (мажоритарной) или смешанной (пропорциональной и мажоритарной) системы, а также посредством непрямых выборов (верхняя палата формируется или собранием депутатов всех уровней местного самоуправления, или коллегией избирателей) [11].

В двух предложенных моделях важным аспектом формирования второй палаты парламента является репрезентация регионов. Верхняя палата должна основываться на представительстве регионов и территориальных общин. Избирательная система должна обеспечить влияние политических партий. Формирование двухпалатного парламента в Украине в контексте реализации европейских общественно-политических стандартов позволит сформировать эффективную государственную модель, которая будет основана на надежном региональном фундаменте.

Учреждение бикамеральной структуры парламента Украины может иметь и некоторые негативные последствия. В связи с этим наиболее часто в научной литературе говорят о замедлении темпов законотворческой работы. Но главным остается даже не поспешное принятие закона, а обеспечение действенной регламентации общественных отношений. Именно от организации обсуждения законопроектов, прав отдельных депутатов и механизма разработки компромиссных решений зависит судьба законов на практике. На начальных этапах учреждения двухпалатного парламента стоит ожидать процессуальных осложнений, сформированных в силу отсутствия опыта преодоления разногласий палат и решения политических вопросов большим количеством независимых субъектов.

Поскольку территориальная структурированность верхней палаты очевидна, развитие регионов Украины неравномерно, внедрение двухпалатного парламента также может повлечь за собой угрозу кризисных явлений в вопросе принятия бюджета. Споры могут возникать между парламентариями, которые будут представлять запад и восток Украины по причине бюджетного баланса и фискальной политики, проводимой государством. Это может привести к роспуску парламента в случае непринятия Государственного бюджета Украины в установленный срок. Важно, чтобы при формировании двухпалатного парламента в Украине учитывались общенациональные, а не политические интересы. В противном случае учреждение второй палаты обострит и так чрезмерную политизацию общества, а также отношения между ветвями власти. В результате политический центр может сместиться в сторону исполнительной власти.

Заключение. Исследование практики парламентского бикамерализма в унитарных государствах говорит о том, то потенциал парламента как института законодательной власти зависит не от количества палат, а от политической системы и степени демократичности политического режима. Дискуссия о возможности создания в Украине двухпалатного парламента открыта. С одной стороны, бикамерализм позволит укрепить представительство регионов в законотворческом органе, повысить ответственность, ка-

чество законотворчества и, возможно, даже побороть политическую коррупцию в парламенте. Верхняя палата может выступать неким стабилизатором в случае блокирования работы нижней палаты. Тем не менее неразвитость связей между населением разных областей Украины может спровоцировать возникновение отцентрованных тенденций в регионах, что может подтолкнуть Украину к децентрализации. Очевидно, что при учреждении двухпалатного парламента необходимо провести существенную ревизию всей Конституции Украины. Должны учитываться избирательная система, перераспределение полномочий между ветвями власти, полномочия органов местного самоуправления. То есть с учреждением бикамерализма необходимо проводить административную, избирательную, налоговую реформу. Сегодня же проблема формирования двухпалатного парламента в Украине сталкивается с неопределенностью территориальных интересов, что тесно связано с незавершенностью административно-территориальной реформы. Но главной проблемой остается возможность использования вопроса учреждения второй палаты парламента как ключевого в процессе перераспределения полномочий и ресурсов политической власти. В любом случае формирование второй палаты парламента Украины должно быть продиктовано не политическими интересами, а исключительно уровнем готовности общества к таким изменениям.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституція України, 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г.: офиц. текст. – М.: Юрист, 2005. – 56 с.
3. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), 29 квітня 1918 р. [Електронний ресурс] / Портал ЛІГ А:ЗАКОН: Закони України, право, новини. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/CONST4.html (Втратила чинність). – Дата доступу: 20.02.2012.
4. Мартиненко, П. Бикамеризм як аспект демократичного представництва / П. Мартиненко // Конституційна реформа в Україні: проблеми теорії і практики: матеріали наук.-практ. конф. – Чернівці: Рута, 2003. – С. 29 – 34.
5. Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України, 1 липня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 550.
6. Маляренко, В. Правда про двопалатний парламент / В. Маляренко // День [Електронний ресурс]. – 2007. – 31 серпня № 145. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/187054/>. – Дата доступу: 20.02.2012.
7. Лейпхарт, А. Конституционные альтернативы для новых демократий / А. Лейпхарт // Полис. – 1995. – № 5. – С. 136 – 146.
8. Кісельова, Н.В. Перехід від монокамералізму до бікамералізму: географічні передумови політичного вибору / Н.В. Кісельова // Гілея: науковий вісник [Електронний ресурс]. – 2009. – Вип. 23. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_23/Gileya23/P5.pdf. – Дата доступу: 20.02.2012.
9. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В.Е. Чиркин; Ин-т государства и права РАН. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2002. – 622 с.
10. Оніщук, М. Бікамералізм: тренди для України / М. Оніщук // Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. – 2008. – № 24. – Режим доступу: http://dt.ua/POLITICS/bikameralizm_trendi_dlya_ukrayini-54157.html. – Дата доступу: 20.02.2012.
11. Фісун, О. Перспективи запровадження двопалатного парламента в Україні / О. Фісун // Нац. ін-т стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – 2009. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/14.htm>. – Дата доступу: 20.02.2012.

Поступила 12.03.2012

ESTABLISHMENT OF BICAMERAL PARLIAMENT IN UKRAINE: NECESSARY CONDITIONS AND POSSIBLE CONSEQUENCES

T. FRANTSUZ-YAKOVETS

In article investigates the prospects a parliamentary development in Ukraine, the possibility of forming a bicameral parliament, the positive and negative aspects of bicameral institution. Is making analyzes of the existing views on the bicameral the parliament, and noted that this issue is the most acute and controversial in Ukraine. In the scientific article focuses on the creation and activities of the supreme legislative body of the bicameral structure. Compares the practice of parliamentary of bicameral institution in foreign unitary states, and notes that the potential of the parliament as an institution of the legislative body that does not depend on the number of chambers, but of the political system and the degree of democratic political regime. Based on the data in an article it is concluded that changes in the structure of the Parliament in Ukraine should not be dictated by political interests, but of level of readiness of the society as such.